



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.1.2006
KOM(2006) 19 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Det tematiske program ”Ikke-statslige aktørers og lokale myndigheders rolle i
forbindelse med udvikling”**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Baggrund	3
2.1.	Analyse af emneområdet	3
2.2.	Politikrammer	5
2.3.	Indhøstede erfaringer	6
2.4.	Begrundelse for tematisk tilgang	6
3.	Det tematiske program	8
3.1.	Anvendelsesområde	8
3.1.1.	Støtteberettigede aktører	8
3.1.2.	Støtteberettigede foranstaltninger	8
3.1.3.	Geografisk dækning	9
3.2.	Programmeringsprincipper	9
3.3.	Mål	10
3.4.	Prioriteter	11
	BILAG - Opsummering af erfaringer	12

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-
PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Det tematiske program ”Ikke-statslige aktørers og lokale myndigheders rolle i
forbindelse med udvikling”**

1. INDLEDNING

Kommissionen har som led i de finansielle overslag for tidsrummet 2007 til 2013 fremlagt forslag om seks nye instrumenter til rationalisering og forenkling af de nuværende lovgivningsrammer for EU's eksterne indsats. Tre af instrumenterne (for humanitær bistand, stabilitet og makrofinansiel bistand) er horisontale for at kunne modsvare særlige behov og forhold. De tre øvrige instrumenter (for førtiltrædelsesstøtte, støtte til den europæiske naboskabs- og partnerskabspolitik (ENPI) og for udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde (DCECI)) skal anvendes til gennemførelse af særlige politikker og har en afgrænset geografisk dækning. Disse instrumenter vil i fremtiden udgøre lovgivningsgrundlaget for EU-finansiering af eksterne samarbejdsprogrammer, herunder passende tematiske programmer, og skal erstatte de eksisterende tematiske forordninger.

I henhold til disse forslag tegner de tematiske programmer sig for en klar værditilvækst og supplerer de geografiske programmer, som forbliver det vigtigste grundlag for EU's samarbejde med tredjelande¹.

Kommissionen har forpligtet sig til at drøfte omfang, målsætninger og prioriteter for de enkelte tematiske programmer med Europa-Parlamentet og Rådet på basis af formelle meddelelser til disse to institutioner. De konklusioner, der drages på den baggrund, kan tjene som politiske retningslinjer for den efterfølgende programmering, navnlig for de tematiske strategidokumenter, som skal udarbejdes i overensstemmelse med de bestemmelser, der er fastlagt for de ovennævnte instrumenter.

Kommissionen har gennemført en omfattende høring for at sikre inddragelse af en lang række aktører i fastlæggelsen af programmets vigtigste dele. Programmet bygger på resultatet af denne høring (en fuldstændig rapport om den offentlige høring findes på hjemmesiden for GD for Udvikling).

¹ Jf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om eksterne aktioner via tematiske programmer under de kommende finansielle overslag 2007-2013 [KOM(2005) 324 endelig] af 3.8.2005.

2. BAGGRUND

2.1. Analyse af emneområdet

Som det fremgår af ”Den europæiske konsensus om udvikling”² er ejerskab og deltagelse helt centrale principper i EU’s udviklingspolitik. I forsøget på at opnå en effektiv gennemførelse af disse principper, er det vigtigt, at Kommissionen letter og fremhæjper dialog mellem statslige og ikke-statslige aktører om udviklingsprioriteter og –strategier i partnerlandene.

Det er i den forbindelse vigtigt, at landene får støtte til at styrke deres egen udviklingskapacitet i forskelligt omfang og på forskellige niveauer. Regeringer, der er indgået partnerskaber med, udviser et stadigt større ønske om at øge deres deltagelse i udviklingsinitiativerne. De inddrager i stigende grad deres egne civilsamfund i både forberedelse og gennemførelse af udviklingsstrategier og letter deres adgang til finansiering. I nogle tilfælde er der imidlertid på grund af landenes situation eller centralregeringernes holdning kun tale om delvis deltagelse fra de berørte parters side, en meget begrænset deltagelse, og i ekstreme tilfælde er deltagelse ikke mulig.

Programmet skal være en efterfølger til både det nuværende ngo-medfinansieringsprogram og de decentraliserede samarbejdsprogrammer. Det er ”aktørorienteret” og ikke ”sektororienteret”. Det skal støtte de berørte parters ”initiativret” ved at tilvejebringe finansielle ressourcer til deres ”egne initiativer”, når de geografiske programmer ikke er et egnet instrument. Det skal supplere den støtte, som kan ydes til de samme aktører under andre ”sektorielle” tematiske programmer, navnlig programmet for demokrati og menneskerettigheder.

Denne meddelelse omhandler politiske retningslinjer for et aktørorienteret tematisk program, der skal forvaltes som et alternativ til de geografiske programmer og et supplement til de andre tematiske programmer. Retningslinjerne er forskellige for de forskellige aktører, og der tages hermed hensyn til den værditilvækst, der kan opnås i overensstemmelse med programmets rækkevidde og de respektive karakteristika, behov og begrænsninger for aktørerne (kapacitet, potentiale, særlige interesseområder og finansielle ressourcer) for at vurdere, hvordan de bedst muligt kan inddrages i EU’s udviklingspolitik. Med den aktørorienterede tilgang anerkendes civilsamfundsorganisationerne som nøgleaktører i forbindelse med ydelsen af støtte og som vigtige parter i forbindelse med fastlæggelse af politikker. Dette program vil derfor gøre det muligt for civilsamfundet at udøve sin ret til selv at tage initiativer, fastlægge nye metoder og at bibringe hele processen en særlig dynamik.

Den øgede værdi, som skabes af ikke-statslige aktører, ligger ikke kun i deres uafhængighed af staten, deres nærhed til og forståelse af særlige grupper samt deres evne til at formulere deres specifikke interesser, men også i deres viden og erfaringer og deres evne til at bygge bro mellem strategiske mål og praksis.

Blandt ikke-statslige aktører kan der fokuseres på specifikke bidrag fra forskellige typer organisationer. Ngo’er tilfører politikdebatter indlæg fra borgere og græsroddere og

² Rådet for Den Europæiske Union, dok. nr. 14820/05 af 22.11.2005.

bidrager effektivt til udviklingsaktiviteter. Arbejdsgivernes og arbejdstagernes organisationer har en central rolle at spille med hensyn til at fremme arbejdsmarkedsdialogen og dermed bidrage til, at alle får et rimeligt arbejde, og at væksten kommer alle til gode. Uafhængige politiske institutter kan bidrage til at styrke demokratiske principper og forbindelser mellem borgere og politiske repræsentanter. Universiteter kan hjælpe med at styrke civilsamfundets analytiske kapacitet og forskningskapacitet og fremme samarbejdet i nord-syd-netværk og syd-syd-netværk.

De lokale myndigheder bør fortrinsvis støttes inden for rammerne af geografiske programmer gennem decentraliseringsprocesser. De er imidlertid meget tættere på borgerne end andre offentlige institutioner og kan lette borgernes umiddelbare inddragelse i udviklingsprocessen, fremme samspillet mellem borgerne og staten og bygge bro mellem EU og partnerlandenes borgere.

Hovedelementerne i dette forslag kan opsummeres således:

- Alle civilsamfundsorganisationer og lokale myndigheder, fra EU og partnerlandene er principielt berettigede til støtte under dette tematiske program.
- Hovedparten af de finansielle ressourcer vil blive øremærket til at støtte foranstaltninger, der gennemføres i marken i udviklingslande. Imidlertid vil der med dette program også blive taget passende hensyn til udviklingsfremmende oplysnings- og uddannelsesforanstaltninger. Aktiviteter, der letter koordinering mellem aktørernes netværker, vil også være støtteberettigede.
- De forskellige typer foranstaltninger vil blive gennemført i udviklingslande, der er omfattet af DCECI, og i alle lande, der er omfattet af ENPI.
- EU-medlemsstater og tiltrædende lande er støtteberettigede i forbindelse med udviklingsfremmende oplysnings- og uddannelsesforanstaltninger og tiltag til forbedring af koordineringen mellem netværk af aktører i EU.
- I et flerårigt programmeringsdokument vil der blive opstillet specifikke foranstaltningsprioriteter og givet en nærmere beskrivelse af programmets specifikke rækkevidde (tematisk strategidokument).

2.2. Politikrammer

Inddragelse af ikke-statslige aktører og lokale myndigheder i udviklingsprocessen, herunder gennem dialog og finansiel støtte, er et veletableret princip i EU's udviklingspolitik, hvilket afspejles i en række af Kommissionens politikdokumenter og konklusioner, beslutninger og udtalelser fra Kommissionen og andre EU-institutioner³.

“Den europæiske konsensus om udvikling”

”EU støtter en bred deltagelse i landenes udvikling fra alle interessenters side og

³ “Den europæiske konsensus om udvikling” (Rådet for Den Europæiske Union - 14820/05, 22.11.2005); “Ikke-statslige aktørers inddragelse i EU's udviklingspolitik” – KOM(2002) 598 af 7.11.2002; Rådets konklusioner af 19.5.2003, Europa-Parlamentets beslutning af 4.9.2003 og udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg af 16.7.2003.

tilskynder alle samfundets dele til at deltage. Civilsamfundet, herunder arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationer som f.eks. fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og den private sektor, ngo'er og andre ikke-statslige aktører i partnerlandene, spiller en afgørende rolle for fremme af demokrati, social retfærdighed og menneskerettigheder. EU vil forbedre sin støtte til opbygning af ikke-statslige aktørers kapacitet for at styrke deres rolle i udviklingsprocessen og for at fremme den politiske, sociale og økonomiske dialog. Det europæiske civilsamfunds vigtige rolle vil også blive anerkendt; med henblik herpå vil EU være særlig opmærksom på undervisning i udvikling og øget bevidsthedsbevægelse af EU-borgerne”.

Denne tilgang afspejles også i partnerskabs- og samarbejdsaftalerne. “Partnerskabs”-dimensionen i AVS/EU-samarbejdet har begunstiget fremkomsten, den gradvise konsolidering og formalisering af udviklingsforanstaltninger med deltagelse af lokale aktører. Deltagelse er udtrykkelig beskrevet som et af principperne i AVS/EU-samarbejdet og omfatter en lang række aktører. Den nylige revision af Cotonou-aftalen gav mulighed for yderligere at styrke denne tilgang, for det første ved at lette adgangen til finansiering på grundlag af programmeringsdialogen, og for det andet ved at de lokale myndigheder inddrages⁴. Der er også en generel tendens i EU-samarbejdet med andre geografiske områder som f.eks. Asien, Latinamerika og nabolandene til øget inddragelse af civilsamfundsorganisationer, herunder deltagelse i politikdialoger⁵. Civilsamfundets deltagelse er således en integrerende del af EU's normale arbejdsmåde.

EU's naboskabspolitik tager sigte på at opbygge et privilegeret partnerskab med nabolandene, som bringer dem tættere på EU og giver dem en vis adgang til EU's indre marked, samtidigt med at der ydes støtte til dialog, reform og social og økonomisk udvikling. Denne politik, som har et klart integrationssigte, inddrager normalt udviklingsaspekter i betydelig omfang. Mål vedrørende bekæmpelse af fattigdom og samfundsmæssig udvikling vil bidrage til opbygning af rigere, mere retfærdige og dermed mere stabile samfund i de pågældende lande, som hovedsagelig er udviklingslande. Instrumenterne, som kan omfatte teknisk og finansiel bistand til støtte for denne politik, vil eventuelt omfatte bedste praksis på udviklingsområdet til fremme af effektiv forvaltning og gennemførelse af foranstaltninger. Der er ikke tvivl om, at de støttemodtagende landes deltagelse udgør et vigtigt element i denne ”bedste udviklingspraksis”.

2.3. Indhøstede erfaringer

Medfinansiering af ngo'er fra EU og decentraliserede samarbejdsprogrammer har medvirket til gradvist at konsolidere udviklingsfremmende politikinstrumenter, som er aktørorienterede og støtter aktørernes ret til at tage initiativer. Tidligere erfaringer (jf. bilag) og evalueringer og diskussioner med de forskellige berørte parter har vist, at potentialet i det strategiske partnerskab mellem EU og aktørerne, bortset fra de centrale regeringer, tilsyneladende ikke er udnyttet fuldt ud. Det lader ikke til, at dette skyldes den førte politik, men snarere kravene i finansforordningerne og hyppige ændringer af gennemførelsesbestemmelser og vilkår. Samtidigt er antallet af forslag, der er fremlagt til

⁴ Den reviderede Cotonou-aftale, artikel 4, 6 og 58 og bilag IV, artikel 4 og 15.

⁵ Jf. navnlig artikel 43 i aftalerne om politisk dialog og samarbejde med Mellemamerika og Andesfællesskabet.

finansiering, steget mærkbart, uden at Kommissionens menneskelige ressourcer er øget tilsvarende med henblik på at tage hånd om disse spørgsmål. Kommissionen er i gang med at overveje nye udvælgelsesprocedurer for at reducere den administrative byrde, målrette indkaldelsen af forslag bedre og lette de små ngo'ers adgang til finansiering. Etableringen af en differentieret og aktørorienteret tilgang skal bidrage til en nyskabende og enklere medfinansiering af disse aktører.

2.4. Begrundelse for tematisk tilgang

Ud over støtten til ikke-statslige aktører i forbindelse med humanitær bistand og udviklingsfremmende samarbejdsprogrammer (både geografiske og tematiske) er der behov for et aktørorienteret tematisk program med tilstrækkelige finansielle ressourcer:

- Hvor samarbejde gennem geografiske programmer er begrænset, som f.eks. i forbindelse med vanskelige partnerskaber⁶, vil programmet gøre det muligt for EU at opretholde sit engagement, at yde direkte støtte til befolkninger, at lette bistandsydelse og adgang til grundlæggende tjenesteydelser, at fremhjelpe demokratiseringsprocesser og lette fredsopbygning i sådanne situationer. Dette burde udgøre et supplement til de fremskridt, der gøres af offentlige institutioner på disse områder.
- Hvor der er et fungerende samarbejde og et effektivt partnerskab, vil operationer finansieret under programmet supplere og forbedre landebaserede eller regionalt baserede samarbejdsprogrammer ved at støtte aktører, som indfører nye ordninger og fremgangsmåder, med henblik på at opnå en bedre integrering af horisontale prioriteter over en bred kam, lette græsrodders eller bestemte gruppers deltagelse, fremme kønsligestilling og opbygge kapacitet på nye områder som f.eks. *fair trade*, miljøbeskyttelse osv.
- Programmet vil bidrage til at opbygge tillid mellem statslige og ikke-statslige aktører, f.eks. med hensyn til diskussionen om politik, levering af grundlæggende tjenesteydelser m.m. for at lette deres gradvise integration under de geografiske programmer, hvor dette endnu ikke er tilfældet.
- Programmet vil bidrage til at øge borgernes viden om udviklingsspørgsmål og fremme udviklingsorienteret uddannelse i EU med det formål at etablere udviklingspolitikken i de europæiske samfund, mobilisere mere støtte i offentligheden i EU til en indsats mod fattigdom, skabe mere fair forbindelser mellem udviklede lande og udviklingslande, ændre holdningerne i EU til de spørgsmål og problemer, udviklingslandene og deres befolkninger står ansigt til ansigt med, og endelig for at give globaliseringen en større social dimension.

⁶ Situationer med vanskelige partnerskaber defineres som partnerskaber, hvor de normale samarbejdsinstrumenter af en af følgende grunde ikke kan anvendes fuldt ud til at støtte initiativer, der er iværksat af andre aktører end centrale regeringer, og de vedrører: 1) lande, hvor samarbejdet er indstillet, 2) lande, hvor myndighederne ikke har forpligtet sig til at bekæmpe fattigdom og til at efterleve andre grundlæggende principper i udviklingspolitikken, herunder god regeringsførelse, deltagelse fra civilsamfundet og decentrale myndigheder og 3) lande, hvor dialog og deltagelse i forbindelse med udvikling er meget begrænset.

- Programmet vil støtte foranstaltninger til fremme af koordinering og samspil mellem aktørerne og EU-institutionerne for at styrke netværkene og samarbejdet generelt.
- Det bliver med programmet muligt at støtte aktørernes initiativer til etablering af landenes opbygning af egen kapacitet med henblik på deltagelse i politikdebatter og levering af grundlæggende tjenesteydelser (sundhed, uddannelse, arbejde, sikkerhed, herunder forebyggelse af konflikter, katastrofeberedskab m.m.) på lokalt niveau, hvor geografiske programmer ikke kan anvendes, eller når der er behov for nyskabende fremgangsmåder. Programmets evne til at inddrage et bredt udsnit af offentlige og ikke-offentlige aktører fra både EU og partnerlandene er et af de positive aspekter ved det.
- Programmet vil generelt støtte de berørte parters ret til selv at tage initiativer som supplement til de geografiske programmer gennem finansiering af deres "egne initiativer" og omfatter ikke detaljerede beskrivelser af aktiviteter, i forbindelse med hvilke der kan ydes støtte til "partnere, som medvirker til gennemførelsen". Det er imidlertid vigtigt, at programmet bidrager til at opretholde tilstrækkelig kohærens i forhold til andre udviklingstiltag, der tager udgangspunkt i EU's og partnerlandenes udviklingsstrategier med støtte fra de geografiske programmer. Komplementariteten mellem dette tematiske program og andre EU-finansierede programmer bør øges mest muligt⁷.

3. DET TEMATISKE PROGRAM

3.1. Anvendelsesområde

Denne meddelelse omhandler de generelle politiske retningslinjer for programmets anvendelsesområde. Det flerårige tematiske strategidokument⁸ kommer til at indeholde en mere præcis redegørelse for disse retningslinjer og afgrænser prioriteter på forskellige niveauer (lande, foranstaltningstype og aktørrelaterede spørgsmål som f.eks. medfinansieringssats og betingelser for offentlige aktørers støtteberettigelse) med henblik på målretning af programmet.

Dette program tager i første række sigte på foranstaltninger i marken og vil hovedsagelig blive gennemført i udviklingslande og regioner, hvor der under geografiske programmer ikke ydes nogen form for støtte, heller ikke finansiel støtte, til ikke-statslige aktører og lokale myndigheder på grund af et ringe politisk engagement, eller i subregioner, der ikke er omfattet af landeprogrammet, eller i situationer med vanskelige partnerskaber, svage stater, situationer efter konflikter, manglende politisk stabilitet osv.

⁷ Ved kohærens forstås i dette dokument, at en foranstaltning ikke begrænser effektiviteten eller indvirkningen af en anden foranstaltning (på det samme eller et andet område); komplementaritet henviser til en arbejdsdeling, der er baseret på den værditilvækst, der hidrører fra hver enkelt aktør.

⁸ Relevante DCECI- og ENPI-artikler.

3.1.1. Støtteberettigede aktører

En lang række non profit-aktører fra EU og fra partnerlandene vil være støtteberettigede under programmet. De forventes at være i stand til at mobilisere borgerne bag udviklingsinitiativer, at kunne dække behov hos borgerne, at operere på en gennemsigtig og ansvarlig måde og dokumentere deres særlige kompetence.

Alle former for ikke-statslige aktører, herunder ngo'er, fagforeninger, miljøgrupper, universiteter og politiske institutter kan modtage finansiel støtte under programmet. Hertil kommer, at lokale myndigheder kan modtage finansiel støtte til aktiviteter i særlige kontekster, hvis det kan dokumenteres, at det skaber merværdi, og hvis disse aktiviteter ikke kan gennemføres under de geografiske programmer.

Denne meget brede aktørorienterede tilgang vil blive præciseret yderligere i det flerårige tematiske strategidokument. Der kan fastlægges mere præcise kriterier for støtteberettigelse for de forskellige aktører på baggrund af deres respektive værditilvækst, kapacitet og særlige behov og begrænsninger (herunder også på finansielt plan) med henblik på at gennemføre prioriteterne i det tematiske strategidokument. Alt efter de prioriteter, der er opstillet for foranstaltningen, kan enten det tematiske strategidokument eller gennemførelsesdokumenterne hertil specificere, hvordan der kan ydes støtte til de forskellige aktører (medfinansieringssatser, foranstaltningstyper m.m.). Der vil blive taget højde for, at aktørerne også kan være støtteberettigede under andre EU-finansierede programmer.

3.1.2. Støtteberettigede foranstaltninger

Der vil under det tematiske program blive taget hensyn til de støtteberettigede aktørers initiativret ved at give dem finansiel støtte til gennemførelse af tre typer foranstaltninger:

- Størstedelen af de finansielle bevillinger vil blive anvendt til at støtte foranstaltninger i udviklingslande og regioner, der 1) styrker udvikling med lokal deltagelse, 2) udvikler kapaciteten for de berørte aktører på landeniveau eller regionalt niveau og 3) fremmer gensidig forståelse. Denne form for foranstaltning kan eventuelt tage sigte på at fremme borgernes aktive engagement i udviklingsprocesser og på at forbedre deres muligheder for at tage initiativer.
- Udviklingsorienteret oplysning og uddannelse i EU og de tiltrædende lande.
- Koordinering og kommunikation mellem civilsamfundet og netværk for lokalmyndigheder, inden for deres organisationer og mellem forskellige typer aktører, der er aktive i den offentlige europæiske debat om udvikling.

Der vil i det flerårige tematiske strategidokument blive opstillet mere præcise prioriteter for en indsats på disse forskellige områder under hensyn til de geografiske programmer, men uden at der fastlægges meget stive rammer, således at aktørernes initiativret respekteres gennem støtte til deres egne initiativer.

Alle disse typer foranstaltninger kan gennemføres i et eller flere lande, på regionalt plan eller tværregionalt. De kan alle finansieres gennem støtte til individuelle projekter.

3.1.3. Geografisk dækning

I tråd med "Den europæiske konsensus om udvikling" vil foranstaltninger i alle udviklingslande, som defineret i listen over lande, der modtager officiel udviklingsbistand, være støtteberettigede under dette tematiske program⁹. Disse lande er dækket af DCECI og ENPI.

De generelle kriterier for landenes støtteberettigelse vil blive præciseret yderligere i det flerårige tematiske strategidokument. Dette kan omfatte kriterier til afgrænsning af prioriterede lande og regioner.

EU's medlemsstater og de tiltrædende lande vil kun blive dækket geografisk under det tematiske program med henblik på udviklingsfremmende oplysnings- og uddannelsesforanstaltninger og koordineringsaktiviteter.

3.2. Programmeringsprincipper

Kommissionen vil efter komitologiprocedurerne i første omgang træffe afgørelse om et fireårigt (2007-2010) og senere et treårigt (2011-2013) tematisk strategidokument (programmeringsdokument). Disse vil mere detaljeret beskrive kriterier til udvælgelse af prioriterede lande og regioner og prioriterede foranstaltninger. De mest relevante aktører vil blive inddraget på den mest hensigtsmæssige måde i de forskellige programmeringsfaser.

Kommissionen vil på grundlag af denne flerårige programmering fremlægge årlige handlingsprogrammer for prioriterede foranstaltninger, som skal støttes, særlige mål, forventede resultater og skønnede udgifter.

Hvad angår midtvejsevalueringen, vil der blive lavet en ekstern evaluering af aktiviteterne i løbet af den første treårsperiode (2007-2009) med henblik på at få input til forberedelsen af det andet tematiske strategidokument (2011-2013). Rapporterne vil blive forelagt for og diskuteret med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet.

Programmet gennemføres i overensstemmelse med reformen fra 2000 af forvaltningen af den eksterne bistand, i henhold til hvilken der bl.a. skal gennemføres en overdragelse af forvaltningsansvaret til delegationerne, hvor det er hensigtsmæssigt. Hvad angår ngo'er, vil Kommissionen endvidere fastlægge én kommissionsdefinition for ngo'er og oprette en database med oplysninger om ngo'er, der giver Kommissionens tjenestegrene i hovedkvarterer og delegationer nem adgang til kvantitativ og kvalitativ information om alle EU's ngo-partnere.

For at sikre geografisk kohærens mellem de forskellige programmeringer vil der i det tematiske strategidokument blive foretaget en analyse af den støtte, der ydes til foranstaltninger af samme rækkevidde under geografiske og tematiske programmer samt under andre relevante EU-budgetposter. Den samme analyse bør i videst muligt omfang foretages for foranstaltninger, der støttes af medlemsstater og andre donorer. Lande- og

⁹ OECD/DAC træffer afgørelse om listen over modtagere af officiel udviklingsbistand i april 2006. Rådet for Den Europæiske Union, dok. nr. 14820/05 af 22.11.2005.

regionsstrategidokumenter for de berørte lande og regioner bør tage hensyn til dette og give en samlet beskrivelse af alle finansielle instrumenter og programmer.

3.3. Mål

Programmet er i første række et udviklingspolitisk instrument. Både dets generelle mål og målene med de enkelte typer af støtteberettigede foranstaltninger er i overensstemmelse med den nye erklæring om EU's udviklingspolitik, "Den europæiske konsensus om udvikling"¹⁰. Det primære og overordnede mål er bekæmpelse af fattigdom inden for rammerne af bæredygtig udvikling, herunder en fortsættelse af indsatsen for at nå millennium-udviklingsmålene. Andre vigtige mål (som defineret i "Den europæiske konsensus") omfatter god regeringsførelse og menneskerettigheder, som er horisontale spørgsmål, der generelt skal indgå i foranstaltninger i partnerlande. De forskellige typer foranstaltninger bør bidrage til, at disse mål nås på følgende måde:

- Foranstaltninger i partnerlande og –regioner vil medvirke til at fremme et rummeligt og et styrket samfund. Målene vil være 1) at begunstige befolkninger, der ikke har adgang til almindelige tjenesteydelser og ressourcer, og som er udelukket fra deltagelse i fastlæggelse af politikker, 2) at styrke kapaciteten hos civilsamfundsorganisationer i partnerlande med henblik på at lette deres deltagelse i fastlæggelse og gennemførelse af strategier for bæredygtig udvikling og 3) at lette samspillet mellem statslige og ikke-statslige aktører i forskellige kontekster. Der vil blive gjort en indsats for at identificere og fokusere på aktører fra særligt marginaliserede og sårbare grupper. Indsatsen kan også omfatte aktiviteter, der tager sigte på at styrke borgernes evne til at iværksætte foranstaltninger, forsvare deres rettigheder og tage del i den politiske debat på lokalt, nationalt og internationalt niveau.
- Udviklingsfremmende oplysnings- og uddannelsesaktiviteter i EU og de tiltrædende lande tager sigte på at øge EU-borgernes viden om udviklingsspørgsmål. De mobiliserer aktiv offentlig støtte i Europa til fattigdomsbekæmpelse og strategier for bæredygtig udvikling i partnerlande og fremme af mere fair forbindelser mellem udviklede lande og udviklingslande, og de styrker civilsamfundets indsats for at skabe fremskridt og forandring.
- Koordineringsaktiviteterne mellem civilsamfundsnetværkene, inden for deres organisationer og i forhold til EU-institutionerne tager sigte på, at der opnås mere effektivt samarbejde gennem fremme af synergi og struktureret dialog. Koordinering vil bidrage til at øge aktørernes troværdighed, synlighed og indflydelse.

3.4. Prioriteter

Der kan opstilles følgende generelle prioriteter med henblik på at nå målene i det tematiske program:

- Aktørernes deltagelse skal lettes i ugunstige situationer f.eks. i forbindelse med vanskelige partnerskaber, ustabile situationer, konflikt, hvis civilsamfundsaktørerne ikke har nogen status, hvor der er tale om dårlig regeringsførelse osv.

¹⁰ Rådet for Den Europæiske Union, dok. nr. 14820/05 af 22.11.2005.

- Styrkelse af kapacitetsudvikling og fremme af udvikling med mere lokal deltagelse i partnerlande og -regioner.
- Fremme af grænseoverskridende og regionale initiativer som supplement til geografiske programmer og fremme af forbindelser mellem de berørte parter.
- Fremme af velfungerende partnerskaber mellem forskellige aktører fra EU og partnerlandene.
- Støtte til initiativer, der styrker kapacitetsopbygning i arbejdsgiverorganisationer og arbejdstagerorganisationer, fremme af fastlæggelsen af mekanismer og strukturer til brug for en arbejdsmarkedsdialog og fremme af større frihed for arbejdsmarkedsparterne i situationer, som ikke er gunstige.
- Borgernes aktive deltagelse skal fremhjælpes gennem udviklingsfremmende oplysning og uddannelse, forsvar for rettigheder og kampagner.
- Kohærensens skal øges med hensyn til udvikling inden for uddannelse, og børn og unge skal have adgang til udviklingsfremmende uddannelse.
- Styrkelse af strukturer til dialog og informationsdeling mellem berørte organisationer gennem fremme af netværkssamarbejde og udveksling af bedste praksis og fremme af nord-syd-forbindelser og syd-syd-forbindelser.

BILAG

ANNEX - SUMMARY OF PAST EXPERIENCE

Different types of stakeholders (non-state actors and local authorities) other than central governments both from the EU and partner countries are eligible for funding under thematic and geographic programmes. They are expected to be able to mobilize citizens for development, to address the needs of the population, to operate in a transparent and accountable manner and to prove their specific competencies. These actors implement their own initiatives, but also act as “implementing partners” for pre-defined thematic and geographic priorities. Eligibility in this context has been limited to non-profit making activities and this criterion should be upheld. Profit making activities should not be eligible for funding under the programme since other specific instruments are available for them.

Civil society organisations and networks from the EU, particularly development NGOs, have been involved for years in regular policy dialogue and consultation within the EU. Their initiatives and interventions, funded by the EC, have shown NGOs’ added value both in the EU and in partner countries, by contributing to development policy objectives and supporting capacity development processes. Supporting NGOs has brought innovative approaches and partnerships in civil society to the development process. Compared to public institutions, NGOs are in a better position to reach and give voice to the grassroots. Their capacity to work and effectively deliver even in the most difficult environments, as well as their ability to mobilise EU constituencies in support of development policy issues, are also part of their contribution to the development process. The European Parliament has underscored the specific and irreplaceable role and the utility and effectiveness of NGOs’ development activities, stressing their crucial work in favour of disadvantaged groups in the developing countries, the need to maintain their freedom of action, and the essential role they play in promoting human rights and grassroots democratisation¹¹.

More recently, economic and social partners and interest groups have emerged in the process, very actively and constructively supported by the European Economic and Social Committee and by local and regional authorities from the EU, with the progressive involvement of the Committee of the Regions, plus other actors, such as political foundations and universities, and their respective networks. Although their access to EC funding and involvement in programme implementation have been limited so far, they advocate specific and differentiated issues that are relevant to the development agenda and participate in development policy dialogues and consultations both in the EU and partner countries.

In addition to geographical programmes and humanitarian assistance, different actors have access to a number of thematic budget lines (EIDHR, food security, environment and tropical forests, anti-personnel mines, gender, and health) and to the Rapid Reaction Mechanism. Among these various instruments, the NGO co-financing budget line,

¹¹ Resolution of 14 May 1992 on the role of NGOs in development cooperation (OJ C 150, 15.6.1992).

created in 1976, best symbolises the partnership between the EU and NGOs on development cooperation. Its size has gradually increased, from EUR 2.5 million to EUR 200 million a year. Since 1979, 10% of the total allocation has supported awareness raising and development education interventions.

Since 1998, the legal basis for the NGO cofinancing budget line is Council Regulation (EC) 1658/98. It fosters quality partnerships for development objectives between NGOs from the EU and civil society organizations in developing countries, so that the budget line preserves the right of initiative in developing countries and allows active participation by European citizens in the development process. Under the Regulation, the budget line cofinances with European NGOs: (i) operations aimed at meeting the basic needs of the poorest sections of the population in developing countries, (ii) schemes to raise European public awareness of development issues in developing countries, in particular relations between developing and developed countries, (iii) measures to strengthen cooperation and coordination between NGOs in the Member States and between such NGOs and Community institutions. The Commission evaluated the instrument after three years, i.e., in mid-2001.¹²

Since the EU's enlargement to ten new member states on 1 May 2004, NGOs from new Member States have had access to funding under the budget line. In addition, awareness raising and development education interventions in and involving NGOs from the new Member States have become a strategic priority in this field. NGOs from new Member States have encountered certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures. With a view to strengthening cooperation and supporting information-sharing among EU NGOs, projects such as TRIALOG and DEEEP have been set up.

The Decentralised Cooperation budget line aims at similar objectives. Following the conclusions of 2003 external evaluation¹³, carried out before the relevant legal basis was extended¹⁴, it was decided that operations and initiatives supported under this heading would be targeted on situations of difficult partnerships and that Delegations would manage these activities, through calls for proposals adjusted to the situation of the country concerned. In order to ensure flexibility, priority was given to supporting decentralised cooperation actors' own initiatives. Compared to NGO cofinancing, the decentralised cooperation budget line involves much less financial resources (around EUR 6 million a year), is not limited to NGOs from the EU, but open to all types of civil society organisations and local authorities from both partner countries and the EU, and provides financial support to interventions in the field. Finally, its focus is on situations involving difficult partnership, when other instruments cannot be used, and the management is the responsibility of EC Delegations in selected countries.

¹² Report 12/2000 – ref. 951568.

¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Overall assessment of the operations financed by the Community under the Regulation on decentralized cooperation, COM (2003) 412 final, 11.07.2003.

¹⁴ Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation, amended and extended by Regulations (EC) No 955/2002 and (EC) No 625/2004 of the European Parliament and of the Council.

In the light of past experience, the different evaluations and discussions with the different parties involved, the potential of the strategic partnership between the EC and stakeholders other than central governments appears to be under-utilised. In this context:

- Project cycle management is considered to be heavily dominated by the selection process (which has become increasingly complex, particularly with the introduction of calls for proposals) and has neglected project monitoring, which has been reduced to monitoring contract and budget issues.
- The selection process has been primarily conceived to rationalise the workload created by the huge amount of proposals received every year as well as to ensure equal treatment and transparency. Strategic policy considerations have not completely been integrated in this process. The process is mainly based on the analysis made of the proposals by independent experts, without giving enough importance to the overall policy priorities decided by the Commission.
- Timeframes in the decision-making process, from the call for proposals to the financial decision, are considered to be too long, which jeopardizes the relevance of the initiative and generates frustration amongst applicants. More generally, the timing, stability and predictability of the calls for proposals should be improved.
- The formal requirements currently applied in calls for proposals represent a substantial administrative burden for the applicants and for Commission staff.
- The different abilities, needs, constraints and sizes of various types of actor should ideally be reflected in the conception of strategies and the selection process (e.g. by using local languages for calls for proposals or for information, and putting in place different kinds and sizes of funding mechanisms according to the capacity and needs of each type of stakeholder).
- Evaluation reports presented by grant beneficiaries should not only describe the activities carried out but also show clearly what effects the intervention has had on targeted populations and beneficiaries.
- The role of the Delegations is considered to be too low-key. They should play the most important part in the selection process and be in charge not just of project monitoring but of raising the awareness of the local population and providing it with information.
- Some modifications of existing rules may be necessary to ensure better involvement of actors from new Member States. They may encounter certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures.

The Commission is currently engaged in exploring new approaches to selection procedures, with a view to both reducing the administrative burden and facilitating access to funding for small NGOs.